

Пушкар О.А.

Державний податковий університет

АНТИКОРУПЦІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА – ЄС: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ І ВИКОНАННЯ

У статті здійснено комплексний правовий аналіз антикорупційних положень, закріплених в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, із фокусом на їхній зміст, цілі, механізми імплементації та рівень фактичного виконання Україною з моменту набуття Угодою чинності. Досліджено системний зв'язок між антикорупційними зобов'язаннями та загальним процесом європейської інтеграції України, в тому числі у контексті утвердження принципів верховенства права, прозорості та належного врядування.

Проаналізовано ключові зобов'язання, які випливають зі статті 22 Угоди, зокрема щодо запобігання корупції, створення незалежної антикорупційної інфраструктури, забезпечення належного функціонування інституцій правопорядку та судової системи, а також участі громадськості у процесі формування антикорупційної політики. Особливу увагу приділено нормативно-правовому впровадженню цих положень в українське законодавство, зокрема крізь призму ухвалення та діяльності таких інституцій, як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС).

Окреслено основні досягнення, труднощі та виклики, з якими зіткнулася Україна під час виконання відповідних зобов'язань. Здійснено критичний аналіз динаміки законодавчих і практичних змін, їх відповідності європейським стандартам та оцінкам з боку міжнародних партнерів. Також розглянуто роль моніторингових інституцій, таких як Європейська комісія, GRECO та Організація економічного співробітництва і розвитку (OECD), у оцінюванні ефективності реформ у сфері протидії корупції.

У результаті дослідження сформульовано висновки щодо актуального стану імплементації антикорупційного компоненту Угоди про асоціацію, а також надано рекомендації щодо подальших кроків, необхідних для поглиблення відповідності України міжнародним, зокрема європейським зобов'язанням у сфері боротьби з корупцією та забезпечення сталого розвитку антикорупційної політики у контексті європейської інтеграції.

Ключові слова: антикорупційні положення, неправомірна вигода, імплементація, Європейський Союз, Угода про асоціацію.

Постановка проблеми. Запобігання корупції є одним із ключових пріоритетів внутрішньої політики України та одним з основних векторів її євроінтеграційного курсу. У контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС) антикорупційна політика набуває особливого значення, адже ефективність запобігання та протидії корупції визначається не лише як внутрішнє завдання, а й як міжнародне зобов'язання держави. ЄС вимагає від України не декларативних, а практичних результатів у реформуванні системи державного управління,

посиленні незалежності антикорупційних органів і забезпеченні верховенства права.

Отже, актуальність теми цього дослідження зумовлена як постійними викликами в реалізації антикорупційних реформ, так і зростаючим впливом зовнішнього моніторингу з боку європейських інституцій. Вивчення антикорупційних положень Угоди про асоціацію з ЄС та оцінка їх виконання дає змогу не лише проаналізувати стан імплементації міжнародних стандартів, а й визначити вектори подальших змін у сфері забезпечення доброчесності публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми імплементації антикорупційних положень ЄС до законодавства України

досліджували такі науковці, як О. В. Валецька, С. Книш, Л. Г. Комаха, С.А. Передерій, С. Політова та ін. Разом з тим, огляд наукових робіт у цій сфері дає підстави для висновку, що більшість наукових праць зосереджені на теоретичних аспектах імплементації, натомість відсутні комплексні дослідження результативності роботи цих органів у контексті виконання міжнародних зобов'язань. Недостатньо дослідженими у вітчизняній правовій науці також залишаються питання визначення уніфікованих критеріїв для з'ясування ступеня відповідності української антикорупційної політики положенням Угоди про асоціацію з ЄС. У дослідженнях, як правило, розглядається лише один аспект (переважно кримінально-правовий), без урахування комплексності правової системи, яка реалізує ці положення.

Постановка завдання. Метою цієї статті є проведення правового аналізу антикорупційних положень Угоди про асоціацію з ЄС, а також оцінка рівня їх імплементації в українське законодавство та правозастосовну практику з урахуванням сучасного стану євроінтеграційних процесів. Для реалізації вказаної мети поставлені та виконані такі завдання: 1) визначений зміст ключових антикорупційних норм, закріплених в Угоді про асоціацію з ЄС; 2) досліджено механізми впровадження зазначених положень у правову систему України; 3) виявлено основні проблеми та бар'єри, що перешкоджають повній реалізації антикорупційної політики в рамках Угоди; 4) сформульовано практичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання та підвищення ефективності імплементації антикорупційних положень Угоди.

Об'єкт і предмет дослідження. Об'єктом дослідження є стан виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері протидії корупції в контексті європейської інтеграції. Предмет дослідження – антикорупційні положення Угоди про асоціацію з ЄС і механізми їх реалізації в українському правовому полі.

Методи дослідження. Під час написання цього дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання, що забезпечили цілісне та обґрунтоване вивчення предмету дослідження. Зокрема, методи аналізу та синтезу, а також індукції та дедукції застосовувалися для виявлення структури та змісту антикорупційних положень, закріплених в Угоді про асоціацію з ЄС, і для узагальнення підходів до їх реалізації в національному правопорядку. Формально-юридичний метод дав змогу дослідити нормативні акти, що регулюють сферу

антикорупційної політики, встановити їхню відповідність міжнародним стандартам та з'ясувати рівень імплементації положень Угоди про асоціацію з ЄС. За допомогою порівняльно-правового методу проведено зіставлення норм Угоди із положеннями українського законодавства, а також досвід інших держав, що проходили подібний шлях інтеграції. Системно-структурний метод використовувався для аналізу взаємодії різних інституцій у сфері антикорупційної політики та для виявлення їх функціональної ролі в механізмі виконання міжнародних зобов'язань.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році було підписано Угоду про асоціацію України з ЄС. Аналіз цього міжнародного акта дає підстави дійти висновку, що антикорупційні положення Угоди про асоціацію з ЄС [1] зустрічаються у різних розділах, але основними з них є: 1) ст. 3 (Принципи) проголошує верховенство права, повагу до прав людини і належне врядування як основоположні принципи партнерства, невід'ємною складовою яких є боротьба з корупцією. Тобто у цьому аспекті боротьба з корупцією розглядається як елемент демократії та верховенства права, що несе політичне значення в контексті наближення до ЄС; 2) ст. 22 (Боротьба зі злочинністю та корупцією) – основна норма, яка визначає зобов'язання України створити ефективну систему запобігання, виявлення та притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення. Зокрема, передбачається прийняття Україною зобов'язань щодо запровадження антикорупційної політики та механізмів запобігання корупції; забезпечення ефективних розслідувань; утвердження незалежності судів у корупційних справах; створення умов для реального покарання для порушників; створення незалежного наглядового механізму та ін. Це положення стало основою для створення НАБУ, САП, НАЗК, ВАКС; 3) ст. 347 Глави 3 Розділу V (Управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит) покладає на Україну зобов'язання щодо удосконалення методами, спрямованими на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам у сферах, що охоплюються, зокрема співробітництво між відповідними адміністративними органами.

Таким чином, Угода про асоціацію з ЄС містить систему зобов'язань, які охоплюють як превентивні, так і каральні елементи антикорупційної політики. Вона інтегрує антикорупційні засади в усі ключові сфери: державне управління, правосуддя, економіку та зовнішню політику.

Виконання цих положень є не тільки внутрішнім завданням, а й міжнародною відповідальністю України як держави, що прагне вступу до ЄС.

Надаючи правову оцінку сучасному стану реалізації (імплементатії) зазначених антикорупційних положень Угоди про асоціацію з ЄС в законодавстві України, необхідно, передусім указати на значні здобутки України на цьому шляху.

Окрім утворення відповідних інституцій (НАБУ, САП, НАЗК, ВАКС та ін.), так чи інакше відповідальних за реалізацію антикорупційної політики в Україні, протидію та запобігання корупції, також ухвалено низку важливих законодавчих змін, зокрема до Кримінального кодексу України (далі – КК України), прийнято Закон України «Про запобігання корупції» та ін.

Так, на підставі аналізу КК України [2] науковці виокремлюють такі основні напрямки імплементатії ключових міжнародно-правових стандартів у сфері протидії корупції, включаючи ті, що передбачені Угодою про асоціацію з ЄС: запроваджено екстериторіальне застосування закону до іноземців, які вчинили корупційні злочини у співучасті з українськими службовцями (ч. 2 ст. 8 КК України); розширено коло суб'єктів злочину за рахунок посадових осіб іноземних держав, міжнародних організацій і судів (ч. 4 ст. 18 КК України); запроваджено спеціальну конфіскацію майна за корупційні правопорушення (ст. 96-1 КК України); уведено відповідальність юридичних осіб, від імені яких вчинено корупційні злочини (ст. 96-3 КК України); посилено кримінальну відповідальність за корупційні діяння: обмежено можливість звільнення від відповідальності, дострокового зняття судимості тощо (ст. 45–48, 74, 79, 81, 89, 91 КК України); криміналізовано нові склади корупційних злочинів (розділ XVII Особливої частини КК України); поняття «хабара» замінено на ширше поняття «неправомірна вигода» (примітка до ст. 364-1 КК України); встановлено відповідальність за незаконне збагачення, відповідно до ст. 20 Конвенції ООН проти корупції тощо [3, с. 88-89].

Окрім того, важливим напрямком імплементатії антикорупційних положень Угоди про асоціацію з ЄС було прийняття Закону України «Про запобігання корупції» [4], деякі положення якого є індикаторами виконання Україною своїх зобов'язань згідно з Угодою.

Одним з таких є інститут викривачів, передбачений ст. ст. 53–53-9 Закону України «Про запобігання корупції». Наведені норми чітко визначають поняття викривача; гарантії анонімності;

правовий захист (у тому числі судовий, трудовий, фізичний); можливість винагороди (до 10% від суми збитків, відшкодованих державі); обов'язок НАЗК вести реєстр повідомлень.

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що інститут викривачів в Україні є важливим способом подолання корупційних правопорушень, проте, підкреслюється необхідність приділення уваги механізмам захисту викривачів на практичному рівні, а також проведенню регулярної просвітницької роботи з громадянами задля популяризації інституту викривачів корупції [5, с. 72].

Іншими нововведеннями цього закону, які є ознаками імплементатії Угоди про асоціацію з ЄС, є 1) запровадження електронного декларування, що відповідає принципу відкритості та підзвітності, проголошеному в Угоді про асоціацію з ЄС; 2) утворення НАЗК – по факту незалежного органу превенції, відповідального за моніторинг способу життя, перевірку декларацій, здійснення контролю за конфліктом інтересів, що відповідає вимогам ЄС щодо інституційної спроможності запобігання корупції; 3) урегулювання конфлікту інтересів, як елементу доброчесності у публічній службі – один із критеріїв оцінки відповідності європейським стандартам; 4) покладення на кожний державний орган зобов'язання мати антикорупційну програму та уповноваженого з антикорупційної діяльності, тобто структурна інтеграція антикорупційної політики у систему державного управління, що є також однією з вимог *acquis*.

Отже, положення Закону України «Про запобігання корупції» є свідченням адаптації національного законодавства до європейських стандартів у сфері доброчесності, прозорості та запобігання зловживанням службовим становищем. Інститут викривачів, електронне декларування, незалежність НАЗК та системна боротьба з конфліктом інтересів – усе це не лише відповідає положенням Угоди про асоціацію з ЄС, а й є критеріями наближення України до європейського правового простору.

Одним із останніх нововведень у сфері імплементатії антикорупційних положень міжнародних угод є удосконалення заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях та запровадження ефективного механізму притягнення юридичних осіб до відповідальності, який відповідає Конвенції ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях [6]. З цієї метою, зокрема прийнято Закон від 4 грудня 2024 р. № 4111-IX, яким а удо-

скалено інститут відповідальності юридичних осіб [7].

Між тим, попри значні кроки на шляху імплементації антикорупційних положень Угоди про асоціацію з ЄС, залишається низка проблемних питань у цій сфері. Зокрема, однією з проблем є різне тлумачення за обсягом поняття «корупція», що застосовується в міжнародних актах та у законодавстві України. На це звертають увагу деякі науковці, зазначаючи, що узгодження потребує саме змістовне окреслення поняття корупції [8, с. 114].

Визначаючи корупцію для цілей політики ЄС, Єврокомісія визначила різницю між вузьким кримінально-правовим визначенням і ширшим поняттям корупції, яке використовується для цілей превентивної політики, що пов'язано з тим, що кримінально-правові визначення є основою для переслідування правопорушників, а тому мають бути однозначними та конкретними [9, с. 71].

Тож важливо привести відповідну антикорупційну термінологію України у відповідність до вимог ЄС.

Також не можна оминати увагою проблеми політизації та непрозорості у реалізації правових засад формування керівного складу антикорупційних інституцій, що, на думку деяких науковців, призводить до розбалансованості у їх функціонуванні, а відповідно – є сумнівним з точки зору загальносуспільної корисності [10, с. 37].

Окрім того, інші вчені справедливо звертають увагу, що нинішній стан антикорупційних зусиль в Україні є нестабільним та недостатньо ефективним. Незважаючи на впровадження важливих реформ у цій сфері, корупція залишається значною проблемою, зумовленою глибоко вкоріненими суспільними настроями та історією корупційних практик³⁰. Конфлікт із рф ще більше загострив ситуацію, порушивши торговельні та економічні зв'язки, що створило нові можливості для поширення корупції [11; 12, с. 12].

З наведеними зауваженнями необхідно погодитися, адже Україна дійсно створила унікальну систему НАБУ, САП, ВАКС, НАЗК, електронне декларування, ProZorro тощо. Проте, довіра громадян до цих інституцій залишається низькою через олігархічний вплив і політичну заангажованість, які не викорінені повністю. Показником цього є повільне розслідування, а іноді – повна відсутність результатів у справах щодо топ-чиновників. До того ж корупція зумовлена глибоко укоріненими суспільними настроями та історією, що є системною для держави проблемою, а низький

рівень довіри до судової влади та державних органів сприймаються як звичайні. Ще більше загострив ситуацію конфлікт із рф, що створило нові можливості для корупції.

Оцінка стану виконання положень антикорупційних положень Угоди про асоціацію з ЄС та інших міжнародних угод проводиться на основі індикаторів ОЕСР, за якими Україна отримала середню оцінку. ОЕСР зазначила, що Україні варто адаптувати окремі норми законодавства щодо запровадження запобіжників проти зловживання спеціальними звільненнями від відповідальності за активний підкуп або зловживання впливом у сфері службової діяльності, зокрема, спеціальне звільнення застосовується за умови, що добровільне повідомлення здійснено протягом короткого періоду часу і до того, як правоохоронні органи самостійно дізнаються про злочин, або навпаки – заборону звільнення від відповідальності ініціатора хабарництва [12, с. 15].

З цього приводу слід вказати на недоліки закріплення кримінальної відповідальності за деякі види корупційних правопорушень. Наприклад, це стосується кримінальної відповідальності за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України). Незважаючи на формальну наявність кримінальної відповідальності за одержання неправомірної вигоди (ст. 268 КК України), регулювання цього питання в Україні залишається фрагментарним і формальним. Особливо вразливими є ситуації, пов'язані з нематеріальною вигодою, приватним сектором та участю іноземних суб'єктів. Така правова невизначеність створює значні можливості для уникнення відповідальності та підриву ефективності антикорупційної політики, що вже неодноразово підкреслювалося в експертних оцінках ОЕСР, ЄС та громадянського суспільства. Виправлення цієї прогалини потребує зміни законодавства, навчання слідчих та прокурорів, а також розробки чіткої судової практики, з урахуванням міжнародних стандартів.

Перспективи подальшого розвитку досліджень. Зважаючи на динамічність процесів європейської інтеграції України та змінність антикорупційного законодавства, подальші наукові дослідження можуть бути спрямовані, зокрема на оцінку ефективності правозастосовної практики ВАС та її відповідності стандартам справедливого судочинства ЄС; дослідження трансформації антикорупційної політики України в умовах набуття статусу країни-кандидата на членство в ЄС та ін.

Висновки. Антикорупційні положення, закріплені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, становлять важливу складову процесу гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами правової держави. Їхня імплементація є не лише формальним зобов'язанням, але й ключовим чинником зміцнення демократичних інституцій, прозорості в публічному секторі та довіри громадян до органів влади.

У ході дослідження з'ясовано, що національне законодавство України загалом відповідає базовим антикорупційним вимогам, викладеним в Угоді. Проте аналіз практичного виконання показує наявність низки проблем, серед яких – політичний тиск на антикорупційні органи, нерівномірність правозастосовної практики, кадрові та інституційні труднощі. Разом з тим, створення спеціалізованих органів, таких як НАБУ, САП і ВАКС, є свідчен-

ням поступової інституціоналізації антикорупційної системи. Важливу роль у стимулюванні цих процесів відіграють міжнародні організації та механізми зовнішнього моніторингу (GRECO, OECD, Європейська комісія), що забезпечують додатковий тиск і контроль за якістю реформ.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що успішне виконання антикорупційних положень Угоди про асоціацію має стратегічне значення для поступу України на шляху європейської інтеграції. Для досягнення повної відповідності міжнародним зобов'язанням необхідно не лише вдосконалювати законодавчу базу, але й забезпечити її реальне, сталое та неупереджене застосування. Подальші дослідження повинні бути зосереджені на оцінці ефективності антикорупційної політики в динаміці, з урахуванням нових політичних, соціальних та правових викликів.

Список літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n167.
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
3. Антикорупційні європейські стандарти як основа формування громадянського суспільства : навч. посіб. для студентів бакалаврів різних спец. ; О. В. Валецька, О. В. Каплій, О. В. Ткаля. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2025. 200 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
5. Муращенко А. Подолання корупції через інститут викривачів. Україна на шляху до ЄС: виклики та перспективи : матеріали круглого столу до Дня Європи в Україні (Київ, 9 трав. 2024 р.) : за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів, Ю. Г. Рубана. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2024. 112 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів притягнення юридичних осіб до відповідальності за підкуп посадових осіб іноземних держав» від 4 грудня 2024 року № 4111-IX. URL : <blob:https://itd.rada.gov.ua/7b7e9993-6214-463e-8ba6-73557db0971a>.
7. Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів притягнення юридичних осіб до відповідальності за підкуп посадових осіб іноземних держав: Закон України від 04.12.2024 № 4111-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4111-20#Text>.
8. Політова А. С. Протидія корупції в Україні як вимога європейської інтеграції. Нове українське право. 2022. Вип. 6. Т. 2. С. 110-117.
9. Книш С. Антикорупційна політика європейського союзу: етапи формування, здобутки і перспективи. Актуальні проблеми правознавства. 2024. № 1 (37). С. 67-77.
10. Передерій О. С. Антикорупційні інституції України в аспекті інноваційного розвитку правової системи України як держави-кандидата в члени Європейського Союзу: стан та проблематика реформування. Право і суспільство. 2022. № 4. С. 32–38.
11. Sardak, S., Radziyevska, S., & Us, I. Exports of Ukraine as a global challenge for its future. 2019. SHS Web of Conferences, 65, 09003. URL <https://doi.org/10.1051/shsconf/20196509003>.
12. Білецький А., Акуленко Л., Булана О. Антикорупційні бенчмарки для вступу України до ЄС: Перео-смилення цільових індикаторів та стратегічних пріоритетів. Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції, 2024. 48 с.

Pushkar O.A. ANTI-CORRUPTION PROVISIONS IN THE EU–UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT: LEGAL ANALYSIS AND IMPLEMENTATION

This article presents a comprehensive legal analysis of the anti-corruption provisions enshrined in the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part, focusing on their content, objectives, implementation mechanisms, and the actual level of Ukraine's compliance since the Agreement came into force. The study explores the systemic interrelation between anti-corruption obligations and Ukraine's broader process of European integration, particularly in the context of promoting the rule of law, transparency, and good governance.

Key commitments derived from article 22 of the Agreement are examined, including those related to preventing corruption, establishing an independent anti-corruption infrastructure, ensuring the proper functioning of law enforcement and judicial institutions, and enhancing public participation in shaping anti-corruption policy. Special attention is given to the legislative incorporation of these provisions into Ukrainian national law, especially through the establishment and functioning of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO), and the High Anti-Corruption Court (HACC).

The article outlines the main achievements, challenges, and obstacles encountered by Ukraine in the course of fulfilling these obligations. A critical assessment is provided of the dynamics of legislative and institutional reforms, their alignment with European standards, and evaluations by international partners. The role of monitoring bodies such as the European Commission, GRECO, and the OECD in assessing the effectiveness of Ukraine's anti-corruption reforms is also discussed.

Based on the research findings, conclusions are drawn regarding the current state of implementation of the anti-corruption components of the Association Agreement. The article also offers recommendations for future steps aimed at strengthening Ukraine's compliance with international, in particular European commitments in the field of anti-corruption and ensuring the sustainable development of anti-corruption policies in the context of European integration.

Key words: anti-corruption provisions, illicit gain, implementation, European Union, Association Agreement.